

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Юрий Яковлевич Чайка

Стабилизация процессов развития государства создает сегодня благоприятные предпосылки для формирования продуманной организации законотворческого процесса и плановой работы по совершенствованию правовых основ жизни нашего общества и государства.

Министерство юстиции Российской Федерации является основным юридическим ведомством в системе органов исполнительной власти и в соответствии с актами Президента и Правительства Российской Федерации организует и осуществляет контроль законности ведомственных нормативных актов, актов субъектов Российской Федерации, а также координирует деятельность федеральных министерств в законопроектной сфере.

Обеспечение единства правового пространства непосредственно связано с реализацией Минюстом России функции анализа и контроля за ведомственным нормотворчеством. Социальная специфика ведомственных нормативных правовых актов такова, что именно эти акты наиболее приближены к гражданам, затрагивают их права и свободы.

В последние годы сложился определенный механизм мониторинга ведомственных актов, который предусматривает проведение Минюстом юридической экспертизы таких актов, их регистрацию или отказ в регистрации, включение зарегистрированных актов в государственный реестр, опубликование информации о фактах регистрации или об отказе в регистрации в официальных источниках. По результатам этой работы Минюст готовит ежегодный доклад Президенту Российской Федерации о состоянии законности в сфере ведомственного нормотворчества.

Мониторинг актов федеральных структур позволяет определить основные тенденции в развитии ведомственного нормотворчества и провести анализ эффективности реализации федеральных законов. В ходе его проведения выявляются и устраняются нарушения прав и свобод граждан, устраняются незаконные барьеры в предпринимательстве. По результатам этой работы Минюстом

вносятся предложения по устранению пробелов в отдельных законодательных актах и о необходимости принятия актов Правительства, то есть решаются задачи совершенствования законодательства.

Анализ ведомственного нормотворчества позволяет устранять нарушения федерального законодательства. Нередко отдельные федеральные структуры стремятся на уровне ведомственного нормотворчества решить вопросы, подлежащие законодательному регулированию. В принимаемых ими актах во многих случаях содержатся положения, которые превышают пределы правового регулирования и предоставленной компетенции, искажают смысл и содержание законодательных предписаний.

За период, прошедший с 1992 года, из представленных на государственную регистрацию 12 тысяч ведомственных актов Минюстом зарегистрировано более шести с половиной тысяч.

Важным направлением реализации федеральных законов и одновременно неотъемлемой частью формирования единой правовой системы государства является нормотворчество субъектов Российской Федерации.

Министерство юстиции самым непосредственным образом участвует в решении поставленной Президентом Российской Федерации задачи по обеспечению единства правового пространства, проводит работу по обеспечению соответствия Конституции и федеральному законодательству нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой работе, безусловно, важное значение имеет осуществляемый Минюстом контроль и анализ регионального законодательства. Механизм контроля на этом уровне правового регулирования имеет свои особенности. Он включает в себя работу по сбору информации о региональных правовых актах, проведение их юридической экспертизы, подготовку предложений об отмене незаконных актов, разработку предложений о совершенствовании регионального законодательства, включение издаваемых актов в единый банк данных нормативных актов субъектов Федерации – федеральный регистр.

За неполные пять последних лет органы юстиции провели анализ и юридическую экспертизу почти 200 тысяч региональных актов, подготовили более 21 тысячи экспертных заключений о выявленных несоответствиях федеральному законодательству.

Результатом анализа и юридической экспертизы актов субъектов Российской Федерации стало снижение количества нормативных актов, не соответствующих федеральному законодательству, с 33% в 1999 году до 1,2% в 2004 году от общего количества принятых актов.

В целях организации контроля регионального законодательства создан и ведется в электронном и документальном виде федеральный регистр нормативных актов субъектов Федерации. В нем содержится практически вся информация о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. Так, в федеральный регистр, помимо текстов актов, включаются сведения об источниках их официального опубликования, экспертные заключения Минюста России на правовые акты, информация о мерах прокурорского реагирования, решения судов по делам об оспаривании правовых актов и другая информация.

Юридическая экспертиза и ведение федерального регистра региональных актов не только обеспечивают формирование единого правового пространства. В рамках этой работы создаются условия для эффективной реализации федеральных законов. По результатам мониторинга регионального законодательства и в связи с принятием федеральных законов Минюст России уже осуществляет подготовку предложений для субъектов Федерации о необходимости разработки соответствующих региональных законов.

Кроме того, наличие достоверной и полной информации о состоянии регионального законодательства, полученной в ходе мониторинга, создает условия для обмена опытом во сфере законотворчества между субъектами Федерации и совершенствования организации законотворческого процесса.

Важным является также вопрос о контроле и анализе нормативных актов органов местного самоуправления. Создаваемый в настоящее время механизм его проведения предполагает осуществление органами юстиции юридической экспертизы и регистрации уставов муниципальных образований, включение их в государственный реестр, отказ в регистрации уставов, не соответствующих законодательству.

Применительно же к другим нормативным актам муниципальных образований Минюстом подготовлены предложения о том, чтобы органы исполнительной власти субъектов Федерации



осуществляли сбор информации о таких актах, проводили их юридическую экспертизу, а также совместно с органами юстиции на основе единых методик и информационных технологий формировали единый банк данных таких документов.

Работа в этом направлении еще только начинается. Ее важность и актуальность очевидна. Достаточно сказать, что муниципальные образования решают такие непосредственно связанные с реализацией прав и свобод граждан, реальной жизнью людей и их повседневными потребностями вопросы, как содержание и использование муниципального жилищного фонда, организация и создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания, транспортного и бытового обслуживания, и другие.

В настоящее время Минюст проводит подготовительную работу по организации регистрации уставов муниципальных образований. Подготовлен, одобрен Правительством и принят Государственной Думой в первом чтении проект федерального закона «О государственной регистрации уставов муниципальных образований». Тем самым делается первый шаг в направлении организации работы по мониторингу актов органов местного самоуправления.

В процессе государственной регистрации уставов муниципальных образований предполагается, в частности, проведение юридической экспертизы уставов муниципальных образований на предмет соответствия Конституции и законодательству Российской Федерации. В случае выявления в них противоречий органы юстиции наделяются правом отказа в их государственной регистрации.

Проект федерального закона предусматривает ведение государственного реестра уставов муниципальных образований, который и должен явиться инструментом мониторинга муниципального нормотворчества.

Кроме того, в настоящее время по поручению Президента Российской Федерации Министерством юстиции Российской Федерации разрабатывается проект федерального закона, которым предусматривается создание единого банка данных правовых актов органов местного самоуправления.

Создание и ведение единого информационного банка данных правовых актов органов местного самоуправления и реестра уставов муниципальных образований позволит иметь актуальную информацию о состоянии муниципального нормотворчества и осуществлять его контроль и анализ.

При этом мониторинг актов муниципальных образований, безусловно, должен и будет производиться в тесном взаимодействии и на единой основе с мониторингом актов субъектов Российской Федерации. В частности, предусматривается, что единый информационный банк данных правовых актов местного самоуправления будет интегрирован с региональным и федеральным законодательством.

Еще одно направление деятельности Минюста России – участие в законопроектной работе Президента и Правительства Российской Федерации. Минюст координирует законопроектную работу федеральных министерств, формирует проекты планов законопроектной деятельности Правительства, осуществляет правовую экспертизу законопроектов, готовит проекты заключений, официальных отзывов и поправок Правительства.

Большое значение имеет активное взаимодействие с палатами Федерального Собрания, их участие в планировании законопроектной деятельности Правительства. Стройная система планирования позволит свести к минимуму дублирование законопроектов, предотвратит стихийность законотворческого процесса.

Ориентиром в этой работе должна служить концепция и программа развития российского законодательства. Речь идет о государственной концепции развития законодательства, которая отражала бы общую перспективу развития основных направлений законотворческой деятельности, опиралась на плановые программные документы Президента и Правительства и основывалась на анализе нормотворческой деятельности за предшествующий период.

При реализации данного предложения мог бы быть востребован большой опыт Института законодательства и сравнительного правоведения при Президенте РФ по разработке на научной основе концепций по отраслям права и общего направления развития законодательства. Совместными усилиями представителей различных субъектов права законодательной инициативы необходимо разработать государственную концепцию, которая носила бы обязательный характер исполнения.



В настоящее время в рамках организации законопроектных работ для федеральных министерств актами Правительства предусмотрена такая процедура, как разработка концепции законопроекта и проекта технического задания, предшествующие собственно работе над законопроектом. Проводимая Минюстом в последующем правовая экспертиза этих документов позволяет определить целесообразность разработки законопроектов, соответствие их актуальным задачам общества и государства.

Именно на этой стадии происходит основная работа по анализу состояния действующего законодательства, по обоснованию необходимости дополнительного правового регулирования в данной области и очень важный этап – прогнозирование его последствий.

Другим важным аспектом является оценка состояния работы по реализации федеральных законов, а также последствий их применения.

На правительственном уровне разработан и действует механизм исполнения законов, причем внесенных не только Правительством, но и иными субъектами законодательной инициативы. Речь идет о постановлении Правительства от 11.11.2002 №803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов», которым одновременно с законопроектом предусмотрена разработка перечня нормативных актов с изложением предполагаемых норм, направленных на его реализацию. Этим постановлением установлено, что срок вступления закона в силу должен соотноситься со временем принятия подзаконных актов, реализующих его.

Федеральными органами, ответственными за исполнение конкретного закона, должны осуществляться мероприятия по организации этой работы – разрабатываться при необходимости акты Президента и Правительства, ведомственные акты, проводиться совещания.

Однако, как показывает практика, на этом направлении имеются серьезные проблемы. Нередко создание подзаконной базы осуществляется с задержками, что оказывает серьезное влияние на эффективность принятых законов.

Отсутствует целостный, единый с точки зрения методологии и организации работы механизм мониторинга состояния законодательства Российской Федерации, который бы пронизывал все уровни правового регулирования. В этой связи Минюст России внес предложение Президенту Российской Федерации о разработке проекта указа по созданию системы мониторинга российского законодательства на федеральном, включая ведомственное нормотворчество, региональном и муниципальном уровнях. Создание эффективной системы мониторинга законодательства с последующим ежегодным докладом Президенту явится одним из инструментов, обеспечивающих качество и своевременность принятия законов, а также прогнозирование последствий их реализации.

Эта инициатива Минюста была поддержана Президентом Российской Федерации.

Накопленный Министерством юстиции Российской Федерации положительный опыт в области контроля и анализа законодательства, а также реализация вышеперечисленных инициатив позволят эффективно проводить на основе общих принципов и подходов мониторинг как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации, а также актов местного самоуправления. Это даст возможность целенаправленно формировать и совершенствовать действующее законодательство, обеспечит защиту прав и свобод граждан Российской Федерации.